Points of View

CANADIAN INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY

Number 2 October 1986

NUCLEAR WEAPONS AND THE AVERTING OF WAR

by Robert W. Malcolmson

"We have made a thing, a most terrible weapon, that has altered abruptly and profoundly the nature of the world."

J. Robert Oppenheimer,
physicist,
November 1945.

"By adding to the horror of war and therefore to the attractiveness of peace, the discovery of the atomic bomb will aid instead of hinder the diplomacy of peace."

Jacob Viner,
economist,
November 1945.[1]

THE ROLE OF NUCLEAR WEAPONS

One of the wisest judgements ever made about nuclear weapons came early in the Cold War. The author was George Kennan, an influential official in the US State Department who, in the winter of 1949-1950, was about to resign his position. Kennan raised, in a trenchant manner, the question of the role of nuclear weapons in US security policy. There was, he said, one crucial question: "Are we to rely upon weapons of mass destruction as an integral and vitally important component of our military strength, which we would expect to employ deliberately, immediately, and unhesitatingly in the event that we become involved in a military conflict with the Soviet Union? Or are we to retain such weapons in our national arsenal only as a deterrent to the use of similar weapons against ourselves or our allies and as a possible means of retaliation in case they are used?" There was no doubt that *some* nuclear weapons would be retained. "The problem is: for what purpose, and against the background of what subjective attitude, are we to develop such weapons and to train our forces in their use?"[2]

If the role of weapons of mass destruction were strictly deterrent-retaliatory, then their numbers could be limited in accordance with their modest and limited role. The objective would be simply to deter nuclear use by another nuclear power. A large nuclear stockpile would clearly be redundant. If, on the other hand, the intention was, as Kennan put it, "to use weapons of mass destruction deliberately and prior to their use against us or our allies, in a future war, then our purpose is presumably to inflict maximum destruction on . . . the enemy, with the least expenditure of effort. . . . In this case, the only limitations on the number and power of mass destruction weapons which we would wish to develop would presumably be those of ordinary military economy, such as cost, efficiency, and ease of delivery."[3]

It was the latter position that triumphed overwhelmingly, not only in Washington, but also in the capitals of its allies. There was, in fact, during these formative years, a pronounced *nuclearization* of American defence policy. Nuclear weapons emerged as the centrepiece of Washington's national security policy. They were seen as an alternative to universal military training, which was highly unpopular; they were cheaper than other kinds of firepower and thus attractive to fiscal conservatives; and they allowed America to play from strength—the strength of its sophisticated technology and innovative industry—as against Soviet manpower in the form of the Red Army. As the Cold War intensified, increasing reliance was placed on the alleged deterrent power of nuclear weapons and on their supposed value in restraining and perhaps combatting Communism. Communism, it was agreed, had to be contained; containment, from around 1950, was increasingly construed in terms of military might (as distinct from political and economic vitality); and the most robust and trouble-free bulwark of freedom was said to be the threat of nuclear use, notably nuclear first-use. The goal was clear:

87-03145/

create a healthy fear in Moscow of American destructive power, and, by means of this fear, keep Communism in line (at a minimum) or even roll it back (a larger ambition).

The West, in short, became committed to a very *expansive* vision of the role of nuclear weapons. They were commonly treated as the decisive factor in the conduct of Cold War diplomacy. They conveyed messages of strength and resolve to Moscow. To use these weapons, it was often suggested, would not be all that remarkable. John Foster Dulles, the US Secretary of State, made this position clear in a speech he gave to a closed NATO ministerial meeting in April 1954. The United States, he said, believed that nuclear weapons "must now be treated as in fact having become 'conventional'. . . . It should be our agreed policy, in case of war, to use atomic weapons as conventional weapons against the military assets of the enemy whenever and wherever it would be of advantage to do so."[4] Nuclear arms were war-fighting and war-winning weapons, and they were seen as vital to the conduct of a successful US foreign policy.

This policy assumed that America could maintain its nuclear superiority for many, many years (this assumption was widely held)—perhaps even indefinitely. It also required a massive increase in the nuclear arsenal. In 1947 the US possessed only 13 atomic bombs; in 1948 it had about 50. Thereafter the new weapons came to be mass produced. When Eisenhower was elected President, there were around 1,000 warheads in the US nuclear stockpile. By the time he left office, the arsenal totalled close to 20,000 warheads and was still growing.[5] Maintaining the nuclear advantage, it was generally believed, was essential for the security of free peoples.

The nuclear-based policy of the United States and its allies was attractive as long as the Soviet Union was nuclear-weak. For a few years, during which the USSR was exposed to American nuclear strikes, the American homeland was invulnerable to Soviet strikes of any kind, nuclear or conventional. But such relative Soviet impotence could not last long. Nuclear weaponry had made killing spectacularly easy—so easy that no unilateral defence, no attempts at self-protection, could be expected to prevent national devastation. It was only a matter of time until American society was exposed to nuclear weapons and their long-range delivery systems in the hands of a rival.

Moscow had the strongest incentive to "correct" the problem of the invulnerability of American territory. Indeed, Soviet leaders were determined to show that two could play the nuclear game, first under Khrushchev, with his rocket-rattling theatrics, and later under Brezhnev, when the Soviet nuclear buildup was particularly pronounced. The Kremlin demonstrated that it, too, could produce nuclear weapons in abundance. In response to the colossal American nuclear buildup, Moscow offered a colossal buildup of its own. And in doing so it deprived Washington of its nuclear "advantage." It brought about (for the first time) a true mutuality of vulnerability, and created the conditions for a kind of stalemate in the superpower relationship—a stalemate that sits uncomfortably with both the actual turbulence and incessant flux of world politics and the continuing desire of the great powers' military establishments to devise ways, as they have always done, to use destructive force of all available sorts in pursuit of their nations' political goals.

POLITICAL MEANINGS

The presence of nuclear weapons in the modern world, and the consequences and significance of their presence, have been variously interpreted. Official doctrines have changed over time. Experts who espoused a particular position in one decade took a contrary view some years later. People often speak of "nuclear deterrence" as if it has a clear and agreed upon meaning, which it does not have and never has had. Elaborate theories of deterrence are constructed in isolation from the messiness and muddle of actual political conduct. Since no nuclear war has yet occurred, speculation abounds when experience is slight. The public ignorance of nuclear policies is legion (some 80% of Americans do not know that their government is committed to nuclear first-use)[6] and this ignorance is readily exploited by all varieties of ideologues and the spokesmen for numerous special interests. Contradictions and confusion are rife. Many people have tried to find their way through these thickets, in the interest of a clearer and 'dis-illusioned' grasp of reality. The following propositions are offered as an interim political and historical report card.

(1) Nuclear weapons constitute, by their very nature and existence, a mortal threat. As has usually been the case with weapons of destruction, their possessors regard them as defensive while those against whom they are targeted see them as means of aggression. Few if any states, past or present, have admitted to being aggressive, for sovereign states interpret their own intentions kindly. Such moral conceits are commonplace in politics. However, putting putative motives aside, one is left with raw power. The destructive power of nuclear weapons has nothing to do with protection, or objective security, or self-defence—there is, in fact, no such thing as a "nuclear umbrella." Rather, these weapons are solely tools of destructive attack. Each nuclear

superpower thinks of itself as attacking only in retaliation against aggression and, at the same time, conceives that the other side's capacity for nuclear destruction could, in certain circumstances, be unleashed aggressively. As a rule the sense of comfort afforded to a nuclear possessor is more than offset by the fear engendered by the rival's nuclear arsenal.

(2) What is really novel about the nuclear threat is the difficulty of carrying it out. In the past all threatening weapons were meant to be used, at least from time to time. To have weapons that exist *not* to be used would have seemed very strange (it seems strange now to many military planners). And yet to use them in any way holds out the prospect of national annihilation, given the inherent risks of chaotic escalation and uncontrollable violence.

These constraints pose problems for the preservation of peace. As Bernard Brodie, one of the most astute of the nuclear strategists, once observed, in the pre-nuclear age "the operation of deterrence was dynamic; it acquired relevance and strength from its failures as well as its successes."[7] Earlier weapons were designed for both deterrence and combat use, and the effectiveness of dissuading attack was partly dependent on occasional battlefield performances. This connection is now obsolete. The nuclear threat must deter absolutely. Actually to make good on this threat is potentially suicidal. This tension between posture and action is nicely manifested in a remark by a French commentator. "Compared with other armaments," asserts André Fontaine, "atomic weapons have the advantage . . . that using them is so risky that those who have them are afraid to resort to them. The other weapons are intended to kill, these to intimidate."[8] But can killing and intimidation be so readily dissociated? How can weapons effectively intimidate if it is widely believed that they cannot be effectively employed? How, in short, can this undeniable threat be rendered enforceable? Most of humanity has been taught to think of unenforced threats as bluffs. And bluffs almost always get called, sooner or later.

(3) As a result of the creation of nuclear weapons, modern societies now confront and will continue to confront an extraordinary ambiguity in the notion of power. Power no longer means what it used to mean. As Henry Kissinger has remarked, "Until the beginning of the nuclear age it would have been inconceivable that a country could possess too much military strength for effective political use; every addition of power was—at least theoretically—politically useful. The nuclear age destroyed this traditional measure."[9] For while we now have virtually unlimited power to destroy, this capacity implies very little power to get anyone to do anything. This remarkable power has been, in almost all respects, politically useless. Efforts continue to be made to show how it could be usable and to plan to employ it in traditionally coercive fashions, in the aid of foreign policy objectives; but these ventures in imagining nuclear war-fighting scenarios (such scenarios are central to the work of nuclear strategists) are still seen by most people who know anything about politics as naive, far-fetched, and incredible.

(4) Because the nuclear threat is so difficult to execute as a rational political option, given the disproportionate relationship between limitless destructive means and finite human ends, this awesome power has become decidedly elusive and abstract and increasingly symbolic. Its significance has come to be located more in the realm of subjective than of objective reality. Thus Kissinger is able to assert, "the success of military policy depends on essentially psychological criteria."[10] The policies of Washington are designed to influence the minds in Moscow—or, in Fontaine's words, "to intimidate." The notion of deterrence thus becomes largely if not entirely subjective. The 1983 report of the influential Scowcroft Commission followed this line: deterrence is there defined as "the set of beliefs in the minds of Soviet leaders, given their own values and attitudes, about our capabilities and our will. It requires us to determine, as best we can, what would deter them from considering aggression, even in a crisis—not to determine what would deter us."[11] The crucial ingredient in this psychological interaction is *will*: by demonstrating the will to use nuclear weapons, it is hoped to constrain the presumed hostile will of the other great power. What counts are perceptions. Kissinger put this view clearly: in the nuclear age "the assessment becomes more significant than the reality. Or rather, the assessment becomes the only reality." Until power "is actually used, it is what people think it is."[12]

(5) The existence of this unused and probably unusable power leads, then, to highly psychological definitions of political rivalries, and these definitions are inherently pliable, imprecise, and easily stretched. Deterrence, from this perspective, is almost completely open-ended. It provides no way of knowing how much is

enough (much less how much is too much), or what weapons to buy, or when deterrence has been fulfilled. Just about anything can be read into it. This is why we constantly hear of the need to "strengthen our deterrent," for since it is impossible to know for sure if the "minds of Soviet leaders" are fully deterred, then there is always a case for playing safe and, by means of further military deployments, insuring that our resolve will not be doubted. If deterrence is the basis of our security, it is not clear, according to this mode of thinking, how we could have too much of it. But this, of course, is exclusively "our" angle of vision. From the Soviet point of view our strengthened deterrent (greater numbers and/or more sophisticated weaponry) is simply a heightened threat to their security, to which they normally respond by strengthening their deterrent—that is, by increasing their lethal threats against the West. This reciprocal process of threat and counter-threat and counter-counter-threat persists unabated and shows no sign of diminished vigour in the immediate future.

(6) In reply to such skeptical dissections of nuclear strategy, it is often pointed out that there has been no major war between the great powers since 1945; and this remarkable period of peace—now almost two generations old—is often judged to be a positive product of the presence of nuclear weapons. Surely these weapons have imposed a salutary restraint of terror on great power relations? Perhaps it might even be said that they have prevented the outbreak of a major war, particularly the sort of war that would result from Soviet aggression? As the conventional formulation has it, *deterrence works*, or, alternatively, *deterrence has kept the peace*.

There can be little doubt that nuclear weapons have induced statesmen to act with special caution. In a world of two massive nuclear arsenals, Washington is certain to think more than twice about challenging vital Soviet interests, however hostile it might be to these interests, and Moscow exercises similar prudence in its challenges to American interests. Both realize the importance of avoiding the kind of confrontation that might lead to armed conflict. But there is a danger of complacency in this line of thought, and the following considerations must be kept actively in mind:

(a) The proposition that nuclear weapons "have kept the peace" is unproven and unprovable; indeed, it is no more than an article of faith. The non-occurrence of something could have been for many different reasons, including, in this case, the possibility that neither side had any urge to start a war.

(b) While it is commonly thought that US nuclear weapons have deterred Soviet aggression against the West, it must be said that we are dealing here, not with documented Soviet intention, but with Western suspicion and presumption. In fact, there is no evidence of Soviet plans to invade western Europe in the postwar years and much evidence to the contrary. If nuclear weapons have significantly restrained Soviet expansionism, the evidence to support this view has yet to be publicly revealed.[13]

(c) While the fear associated with nuclear weapons has inhibited their actual use, this fear has done nothing to discourage their mass production. Whatever deterrence may or may not have done (and these discussions are largely speculative), it has certainly not restrained the massive preparations for war that we have witnessed since 1945. Indeed, it has aided, justified, and fuelled these nuclear buildups. The intense nuclearization of security policy has been done in the name of deterrence, which is constantly said to need strengthening.

(d) Deterrence, unlike all previous approaches to security, assumes permanent success; and permanence, unlike the period since 1945, is a very long time. No policies—and no technologies—can be expected to work perfectly, and yet deterrence depends on such error-free conduct, indefinitely observed. Few things are permanent in relations between sovereign states: to expect a permanent stand-off in a highly militarized relationship between two great powers is to ask for a lot. Moreover, we know from consulting history that large stockpiles of weapons almost always get used, sooner or later. As Bernard Brodie once remarked about modern deterrence, we are "expecting the system to be constantly perfected"—that is, weaponry is constantly refined—"while going permanently unused. Surely we must concede that there is something unreal about it all."[14]

(7) Whatever doubts there might be about some of the dogmas of deterrence, there can be no doubt that modern science has presented humanity with a new existential reality with which we will always have to live. Whatever might happen to the world's nuclear arsenals in the future, and even if they are dramatically reduced, the scientific knowledge that underlies this weap-

onry will always be with us, ready to be converted into warheads at any time. There will always be the possibility that weapons of mass destruction *could* be used. This is no theory; it is simply a fact of life. As the military correspondent of the *New York Times* observed in 1947, "The awful weapons man has created are now forever with us; we shall walk henceforth with their shadow across the sun."[15] Since science cannot be erased, we shall have to find ways of managing it intelligently and of not letting it get the better of us. This is the new and irreversible political state of nature in which we now find ourselves. At this elemental level, we will henceforth always be deterred simply because of our new-found capacity, as a species, for self-annihilation.

REASONS FOR REFLECTION

If deterrence is (as so often is claimed) the basis for our security, it is a policy which, whatever its alleged accomplishments, creates problems. This is because deterrence, in its usual military-strategic guise, is overwhelmingly *negative*. It highlights threats and punitive sanctions and ignores or deprecates the possibilities of positive inducements. This emphatic negativism undermines the search for other paths to security, notably those approaches that stress the value of diplomacy, negotiated agreements, and collaboration based on mutual interests. The preoccupation with deterrent threats tends to downgrade or exclude from consideration other options for dealing with Moscow. Moreover, deterrence, with its emphasis on displays of resolve, can easily be converted into intransigence and bellicosity, which are too often confused with firmness and standing tall. Tough posturing by one side, in the name of deterrence, usually elicits similar resolute posturing from the other side, with a consequent increase in tensions between them. Deterrence doctrine also tends to be excessively fixated on the prospect of Soviet aggression to the exclusion of other potential causes of war, including regional crises that suck the great powers in against their will and the destabilizing impact of nuclear threats themselves.[16]

The central point is this: While deterrence may be in certain respects inescapable, it is not sufficient in itself. Threats are not enough. They must be combined with other, more positive levers and with less frightening modes of political exchange. McGeorge Bundy, former national security advisor to Presidents Kennedy and Johnson, has put this case well: "I propose that deterrence, however it works, should always be considered in the context of two other interconnected objectives—reassurance of friends and detente with adversaries. Deterrence is part, but only part, of the politics of nations."[17] It can only be a part for an obvious reason: fear and terror, the essence of deterrent threats, cannot serve on their own as the foundation for a promising, long-term policy for avoiding nuclear catastrophe. Frightened adversaries are certain to be, when a crisis erupts, very dangerous adversaries. Fervent proponents of deterrence are inattentive to the corrosive—and explosive—power of fear.

Fear is the principal ingredient in any pre-emptive attack, and pre-emption is a much more plausible possibility than is usually admitted. It is virtually certain that neither superpower is seriously planning a bolt-out-of-the-blue nuclear attack. However, each side thinks that the other side is deploying new weapons with first-strike implications—weapons which, it is feared, might undermine the "survivability" of its retaliatory deterrent. Each entertains fears that the other is pursuing a counterforce dominance: that is, a superior capacity to knock out the nuclear assets—missiles, bombers, control centres, communications systems, and the like—of the rival power. Each is not only trying to prevent this from happening by "modernizing" its own threatening weaponry. Each also has plans, in circumstances where war is thought to be imminent and inevitable, to attack pre-emptively. Whatever public talk we might hear about nuclear war being unwinnable, in the eyes of many military planners in both Washington and Moscow striking first is seen as preferable to striking second.[18] In the United States pressures to adopt pre-emptive postures have been increasing, in the Navy as well as in the Air Force.[19] First-strike options are taken seriously—and SDI will make them seem more plausible to anxious Soviet planners. As one well-informed observer of nuclear strategy, Thomas Powers, has concluded, "With glacial inexorability, the fear of war is being pushed aside by the fear of being caught on the ground."[20]

All of this serves to remind us of how *destabilizing* is the relentless emphasis on deterrent threats. The supposed stability of deterrence is repeatedly challenged by the dynamism of unrestrained technology, for this technological momentum is continually producing weapons of enhanced lethality. In pursuing such weaponry, each side sees itself as acting defensively, to discourage attack, but the other side is more likely to interpret these deployments as signs of aggressive intentions. Thus we recall that the Soviet Union, in emulating Washington's earlier development of multi-warhead missiles (MIRVs), placed these warheads on much larger rockets, thereby giving rise to American fears of a first strike against its land-based missiles (the so-called "win-

dow of vulnerability"). Now, with major advances in missile accuracy, there are growing fears of "decapitation" strikes—that is, strikes against the nuclear possessor's command and control centres (the "brains" of each system). And there is always enough evidence, given the worst-case assumptions that infuse the thinking on both sides, to permit the military planners to speak anxiously and draw alarming conclusions.

Consider one example. The American deployment of Pershing II missiles in West Germany was justified publicly as a response to the Soviet deployment of SS-20s, but it is clear that these new and highly accurate US missiles were especially valued because of their potential for striking Soviet command centres. As a specialized journal with good links to the Pentagon reported in 1983, "With a range allowing strikes on Moscow from Germany, the removal of C^2 capability [i.e., command and control] by a comparatively small number of Pershings would render much of the Soviet ICBM first strike *and retaliatory* forces impotent. One high-up Reagan Administration official attested to the efficiency of using Pershing IIs to knock out Soviet C^2 installations . . ."[21] Moscow reacted to these deployments by installing new missiles in East Germany and Czechoslovakia, which put further pressure on NATO forces. All this deployment of new hardware was done, of course, in the name of deterrence.

Deterrent threats are designed, theoretically, to dissuade "potential aggressors," but there are compelling grounds for thinking that the most serious risks of war are now posed, not by deliberate aggression, but by an international crisis that spirals out of control. The principal danger is unintentional war: war as a result of miscalculation, or diplomatic bungling, or panic and confusion, or hasty and ill-considered action under pressure. Crises are likely to emerge out of increasing political tensions, and these tensions and suspicions and distrust make a crisis even harder to manage. As a distinguished military historian, B.H. Liddell Hart, once observed, "When relations are strained, an ill-judged step on one side may all too easily lead to a precipitate step on the other side, and to neither drawing back for fear of losing face, at home and abroad. That is the way wars break out, more often than by deliberate intention."[22] The fear of aggression, and clumsy efforts to forestall a feared aggression, are much more likely to cause war than is aggression itself.

The prospect of stumbling into war is, in the nuclear age, by no means remote. Modern technologies have dramatically reduced the time for political decision-making in a crisis—indeed, the time for exercising prudent judgement has been virtually liquidated. As one writer has said, "the very decisions which should be made with the greatest deliberation, because of their potentially awesome consequences, may have to be made under the most urgent pressure of time."[23] These time-pressures increase the likelihood that nuclear forces will be put on early alerts as the military commanders on both sides insist on maximum readiness. Such interacting and escalating levels of alert would be tough to control, especially when nuclear weapons are on the front line and primed for early use (as they are in Europe).[24]

These dangers deserve urgent attention, for some such crisis is probably inevitable. A retired American admiral has given a realistic forewarning of what to expect. "Sooner or later," writes Admiral John M. Lee, "in one crisis or another, through some misjudgment or misunderstanding or stupidity, or some unlimited dedication to some principle or purpose, absolute peace will fail. On that day, we must not be relying on nuclearized forces, armed and indoctrinated to use nuclear weapons when conventional elements get into trouble, at the highest pitch of nuclear readiness, pressing against their nuclear controls, and with no stopping point once nuclear war starts."[25] The dependency on nuclear weapons that strategists call "extended deterrence"—the dependency that George Kennan warned against in 1950—injects an all-or-nothing component into the handling of crises. Our policy, as Admiral Lee asserts, "counts on the nuclear weapon, the suicide threat, to deter all East-West hostilities at any significant level, and to deter them foreover. And it promises only unimaginable disaster if that threat fails."[26] It's hard to conceive that we can't do better than this.

CONCLUSION

We can return to where we started: to the insights of George Kennan. Weapons of mass destruction, Kennan argued, "reach backward beyond the frontiers of western civilization, to the concepts of warfare which were once familiar to the Asiatic hordes. They cannot really be reconciled with a political purpose directed to shaping, rather than destroying, the lives of the adversary. They fail to take account of the ultimate responsibility of men for one another, and even for each other's errors and mistakes."[27] Kennan's perspective was not only humanistic, unlike that of most nuclear theorists, it was also very much in the realist tradition of appreciating the workings of power and the human purposes that power serves. The nuclear revolution has transformed the underpinnings of world politics, though not, as yet, political thought or international conduct.

Stanley Hoffman, one of the most astute of the present commentators on international affairs, in the tradition of Kennan and Hans Morgenthau, has proposed that what we need today, "both among intellectuals and in statecraft, is a *quest for a new realism*, one that acknowledges the stark realities of a divided world, yet tries—through cooperation and collective action in a variety of fields—to change the game sufficiently to prevent revolutionary hurricanes and nuclear explosions from destroying it, and us, altogether. A realism of 'the struggle for power' is not enough. A realism of struggle *and* world order has yet to emerge."[28]

It is this pursuit of a reasonable and just world order that is imperative. Nuclear weapons are one expression of our new state of global interdependence, for universal vulnerability is now an irreversible fact of life. National sovereignty has been rendered partly obsolete, for no state can now achieve security unilaterally. There are no strictly military solutions to the problems generated by our own destructive powers. Survival will depend on greater political wisdom; less reliance on threats and more on reconciliation; and an enhanced recognition that, in the face of the present semi-anarchy of a world of fearful nation-states, internationalism offers the only promising path to an endurable future. Rivalries, of course, will persist. But in a world wired to explode, competitiveness must be complemented by collaboration and muted by a deepened sense of common interests. A planet dominated by the rules of Social Darwinism—which is what we've got now—has only a bleak future, perhaps, in the long term, none at all.

NOTES

1. Oppenheimer's and Viner's views were published in the *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 90, no. 1 (January 1946), pp. 7 and 57.
2. *Foreign Relations of the United States, 1950, Volume I* (Washington: US Government, 1977), p. 29.
3. *Ibid.*, p. 30.
4. *Foreign Relations of the United States, 1952-1954, Volume V, Part 1* (Washington: US Government, 1983), p. 512.
5. Thomas B. Cochran, William M. Arkin, and Milton M. Hoenig, *Nuclear Weapons Databook, Volume I: US Nuclear Forces and Capabilities* (Cambridge, MA: Ballinger, 1984), p. 15.
6. McGeorge Bundy, *et al.*, "Back from the Brink", *Atlantic*, August 1986, p. 36.
7. Bernard Brodie, "The Anatomy of Deterrence", *World Politics*, vol. XI, no. 2 (January 1959), p. 175.
8. André Fontaine, "What Weapons against War?", *Manchester Guardian Weekly*, 3 July 1983, p. 12.
9. Henry Kissinger, *White House Years* (Boston and Toronto: Little, Brown, 1979), p. 66.
10. Henry Kissinger, *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy* (New York: Harper and Row, 1961), p. 12.
11. "Report of the President's Commission on Strategic Forces (Excerpts), 11 April 1983", *Survival*, July/August, 1983, p. 177.
12. Kissinger, *Necessity for Choice*, p. 13; and his edited volume, *Problems of National Strategy* (New York: Praeger, 1965), p. 4.
13. This question is discussed more fully in my *Nuclear Fallacies: How We Have Been Misguided Since Hiroshima* (Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press, 1985), pp. 71-75.
14. Brodie, "Anatomy of Deterrence", p. 175.
15. Hanson W. Baldwin, *The Price of Power* (New York: Harper, 1947), p. 328.
16. These issues are examined more fully in an excellent article by a former officer in the Royal Navy, Michael McGwire, "Deterrence: the problem—not the solution", *International Affairs* (London), vol. 62, no. 1 (Winter 1985/86), p. 55-70.
17. McGeorge Bundy, "Existential Deterrence and Its Consequences", in Douglas MacLean, ed., *The Security Gamble: Deterrence Dilemmas in the Nuclear Age* (Totowa, New Jersey: Rowman and Allanheld, 1984), pp. 7-8.
18. For evidence concerning the pre-emptive first strike strategies of the two superpowers, see Daniel Ford, *The Button: The Pentagon's Strategic Command and Control System* (New York: Simon and Shuster, 1985), especially pp. 105-108 and 233-242; and Stephen M. Meyer, "Soviet Perspectives on the Paths to Nuclear War", in Graham T. Allison, Albert Carnesale, and Joseph S. Nye, Jr., eds., *Hawks, Doves, and Owls: An Agenda for Avoiding Nuclear War* (New York: Norton, 1985), especially pp. 178-182 and 200.
19. See especially Desmond Ball, "Nuclear War at Sea", *International Security*, vol. 10, no. 3 (Winter 1985/86), p. 23.
20. Thomas Powers, "Spontaneous Combustion", *The Sciences*, September/October 1985, p. 52.
21. *Defense Electronics*, August 1983, p. 19 (emphasis added).
22. B.H. Liddell Hart, *Defence of the West* (London: Cassell, 1950), p. 86. "The study of war has taught me", he wrote in a later work, "that almost every war was avoidable, and that the outbreak was most often produced by peace-desiring statesmen losing their heads, or their patience, and putting their opponent in a position where he could not draw back without serious loss of 'face'." (B.H. Liddell Hart, *Deterrent or Defence: A Fresh Look at the West's Military Position* [London: Stevens, 1960], p. 254.)
23. Ole R. Holsti, *Crisis, Escalation, War* (Montreal and London: McGill-Queen's University Press, 1972), p. 119.
24. The major authority on these crucial questions is Paul Bracken, *The Command and Control of Nuclear Forces* (New Haven, CT: Yale University Press, 1983).
25. Vice Admiral John M. Lee, in a letter to the editor, *New York Review of Books*, 5 December 1985, p. 69.
26. *Ibid.* Other military officers have been similarly critical of this nuclearized policy: see for example Field Marshal Lord Carver, *A Policy for Peace* (London: Faber and Faber, 1982), especially chap. 4; and Admiral Noel Gayler, "A Commander-in-Chief's Perspective on Nuclear Weapons", in Gwyn Prins, ed., *The Choice: Nuclear Weapons Versus Security* (London: Chatto & Windus, 1984), p. 15-28.
27. *Foreign Relations of the United States, 1950, Volume I* (1977), p. 39.
28. Stanley Hoffmann, "Realism and Its Discontents", *Atlantic*, November 1985, p. 136 (first emphasis added).

Robert Malcolmson is Professor of History at Queen's University in Kingston.

The views expressed in this paper are the author's own and should not be taken to represent the views of the Institute and its Board.

This paper is published by the Canadian Institute for International Peace and Security. Additional copies or other titles may be obtained from the Institute at 307 Gilmour Street, Ottawa, Ontario, K2P 0P7.

Le présent exposé est également publié en français.

Opinions

INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Numéro 2 Novembre 1986

ÉVITER LA GUERRE À L'HEURE DU PÉRIL NUCLÉAIRE

par Robert W. Malcolmson

Nous avons créé un engin, une arme épouvantable, qui a subitement et radicalement modifié la nature du monde où nous vivons.

J. Robert Oppenheimer,
physicien,
novembre 1945.

La découverte de la bombe atomique favorisera plus qu'elle n'entravera la diplomatie de la paix, car cette arme met en évidence les horreurs de la guerre et donc les avantages de la paix.

Jacob Viner,
économiste,
novembre 1945.[1]

LE RÔLE DES ARMES NUCLÉAIRES

Un des jugements les plus perspicaces jamais porté sur les armes nucléaires remonte au début de la guerre froide. George Kennan, homme influent au département d'État, s'apprêtait alors, dans les premiers mois de 1950, à résigner ses fonctions. En des termes incisifs, Kennan souleva la question du rôle que devait jouer l'arme nucléaire dans la politique américaine concernant la sécurité nationale. Le débat, disait-il, se ramenait à une seule alternative : devons-nous considérer les armes de destruction massive comme une composante essentielle de notre potentiel militaire, composante que nous n'hésiterions pas à employer aussitôt dans l'éventualité d'un conflit militaire avec l'URSS ? Ou devons-nous uniquement garder ces armes dans notre arsenal comme moyen de dissuasion pour prévenir l'emploi d'armes analogues contre nous-mêmes ou nos alliés, et comme moyen de riposte si jamais de telles armes étaient dirigées contre nous ? Il ne faisait aucun doute qu'*un certain nombre* d'armes nucléaires serait retenu. Le problème consiste à décider dans quel but et dans quel contexte subjectif nous allons mettre ces armes au point et apprendre à nos armées à s'en servir.[2]

Si le rôle des armes de destruction massive devait se borner à la dissuasion et à la riposte, alors leur nombre pourrait être limité en fonction de cet objectif, somme toute modeste, puisqu'il s'agirait simplement de dissuader une autre puissance nucléaire d'employer l'arme atomique. Un stock important d'armes nucléaires serait de toute évidence superflu. En revanche, si le gouvernement avait l'intention, pour reprendre l'idée de Kennan, de recourir délibérément à l'arme nucléaire dans une guerre future avant qu'elle soit employée contre les États-Unis ou leurs alliés, alors notre objectif serait vraisemblablement de provoquer le plus de dégâts possibles . . . chez l'ennemi en mobilisant un minimum de ressources. . . . En pareil cas, les seules contraintes susceptibles de limiter le nombre et la puissance des armes de destruction massive que nous voudrions mettre au point seraient les contraintes normales d'économie militaire, à savoir le coût, le rendement et les caractéristiques de vecteurs.[3]

C'est cette dernière position qui a primé, non seulement à Washington, mais également chez les alliés des États-Unis. En fait, on a pu constater durant ces années formatrices une forte *nucléarisation* de la politique de défense américaine. L'arme nucléaire s'est imposée comme l'élément maître de la politique de Washington en matière de sécurité nationale. Elle représentait une solution préférable au service militaire, qui était très impopulaire; moins coûteuse que les autres armes, elle plaisait aux partisans des contraintes budgétaires; enfin, elle plaçait les États-Unis en position de force vis-à-vis de l'URSS, car elle alignait la puissance technologique et industrielle contre l'effectif humain soviétique, c'est-à-dire contre l'Armée rouge. À mesure que la guerre froide s'est intensifiée, la politique occidentale s'est appuyée de plus en plus sur la valeur dissuasive présumée de l'arme nucléaire, dont on croyait en outre qu'elle contribuerait à circonscrire, voire à combattre le communisme. Car on s'accordait pour dire qu'il fallait endiguer le communisme;

à partir de 1950 environ, on soutint de plus en plus que cet endiguement ne pouvait s'opérer que par la suprématie militaire (plutôt que par le dynamisme économique et politique); dans le fil de ce raisonnement, la garantie la plus sûre et la plus simple contre l'agression soviétique était la menace nucléaire, et plus particulièrement la menace de recourir en premier à l'arme nucléaire. Le but était clair : inspirer à Moscou une crainte salutaire de la puissance destructrice américaine et jouer sur cette crainte pour contenir le communisme (au bas mot), et peut-être même (ambition plus grande) le refouler.

Bref, l'Occident a fait sienne une conception *très large* du rôle de l'arme nucléaire, considérée comme facteur décisif de la politique étrangère à l'heure de la guerre froide et comme preuve de force et de détermination face à Moscou. On laissait même entendre souvent que l'emploi de ces armes n'aurait rien de vraiment remarquable. L'Américain John Foster Dulles, alors Secrétaire d'État, a d'ailleurs clairement exposé cette position dans un discours qu'il a prononcé en avril 1954 lors d'une réunion à huis clos des ministres de l'OTAN. Pour les États-Unis, a-t-il déclaré, l'arme nucléaire "est devenue, dans les faits, l'arme classique d'aujourd'hui et elle doit être perçue comme telle. . . . Nous devons adopter comme politique commune d'employer l'arme atomique au même titre que les armes conventionnelles en cas de guerre contre les ressources militaires de l'ennemi, où qu'elles soient et chaque fois que cela sera dans notre intérêt."[4] Les armes nucléaires étaient bel et bien destinées à servir et à mener le pays à la victoire, et elles passaient pour essentielles à la réussite de la politique étrangère américaine.

Cette politique reposait sur l'hypothèse que les États-Unis conserveraient leur supériorité nucléaire pendant de très longues années (supposition très répandue à l'époque) et peut-être même indéfiniment; elle nécessitait aussi un accroissement massif de l'arsenal nucléaire. En 1947, les États-Unis ne possédaient que 13 bombes atomiques; en 1948, ce nombre était passé à 50. Dès lors, le pays s'est mis à produire la nouvelle arme en quantités massives. Lorsque Dwight Eisenhower est arrivé au pouvoir, il y avait 1 000 ogives dans le stock nucléaire américain. Huit ans plus tard, l'arsenal en comptait 20 000 et continuait de croître.[5] On était persuadé qu'il fallait maintenir la supériorité nucléaire pour assurer la sécurité du monde libre.

La politique étrangère "nucléarisée" des États-Unis était avantageuse tant et aussi longtemps que l'Union soviétique accusait un important retard dans le domaine des armes atomiques. Pendant quelques années, tandis que l'URSS était exposée aux attaques nucléaires américaines, le territoire des États-Unis restait invulnérable à toute attaque soviétique, nucléaire ou conventionnelle. Mais cette impuissance relative de l'URSS n'allait pas durer longtemps. Avec l'arme nucléaire, il devenait facile de tuer à grande échelle—tellement facile qu'aucun dispositif de défense, aucune structure d'auto-protection ne pouvait empêcher une dévastation catastrophique. La société américaine allait bientôt être à son tour exposée aux armes nucléaires déployées par un État rival.

Moscou avait de forts motifs pour "corriger" ce problème qu'était l'invulnérabilité du territoire américain. Les dirigeants soviétiques étaient décidés à montrer aux États-Unis que le jeu nucléaire pouvait se jouer à deux. Le rattrapage s'est amorcé sous Khrouchtchev, maître de l'esbrouffe, pour connaître, sous Brejnev, une très forte accélération. Le Kremlin a montré que l'URSS était capable elle aussi de produire des quantités abondantes d'armes atomiques. À l'accroissement massif de l'arsenal nucléaire américain, Moscou à répliqué en augmentant démesurément son propre potentiel nucléaire. Du coup, Washington a perdu son "avantage" nucléaire. Pour la première fois, les deux camps étaient aussi vulnérables l'un que l'autre. C'est ainsi que les rapports entre les deux superpuissances ont abouti à une sorte d'impasse—une impasse qui cadre mal, d'une part, avec la turbulence et la fluidité de la politique internationale et, d'autre part, avec le souci constant des dirigeants militaires des grandes puissances de chercher à mettre en oeuvre, comme ils l'ont toujours fait, tous les moyens de destruction imaginables pour favoriser les visées politiques de leur pays.

RÉPERCUSSIONS POLITIQUES

L'existence de l'arme nucléaire, ses répercussions et son importance ont été diversement commentées. Les doctrines officielles ont évolué avec le temps. Des spécialistes qui, à une époque donnée, adoptaient une position bien précise, défendaient quelques années plus tard une optique contraire. On parle souvent de la "dissuasion nucléaire" comme si ce vocable possédait une définition claire et universellement reconnue, ce qui n'a jamais été le cas. On échafaude des théories absconses de la dissuasion nucléaire sans vraiment se soucier du tohu-bohu des réalités politiques. Étant donné qu'il n'y a jamais eu de guerre nucléaire, l'hypothèse remplace l'expérience. Le public manifeste souvent une méconnaissance inquiétante des politiques nucléaires (environ 80 p. 100 des Américains ignorent que leur gouvernement envisagerait, dans certaines conditions, d'être le premier à employer l'arme nucléaire),[6] méconnaissance qu'une foule d'idéologues et de représentants d'intérêts spéciaux s'empressent d'exploiter. Les contradictions et la confusion règnent. Toutefois, nombreux sont ceux qui s'efforcent de

démêler cet embrouillement afin de se faire une idée plus juste et moins subjective de la réalité. Les propositions suivantes constituent un bilan provisoire de la situation actuelle sur les plans politique et historique.

(1) Par sa nature et son existence même, l'arme nucléaire constitue un danger mortel. Ceux qui la possèdent considèrent qu'elle est défensive, tandis que ceux qui en sont le point de mire jugent qu'elle est offensive : l'Histoire montre que c'est généralement le cas lorsqu'il s'agit d'armes de destruction. L'Histoire atteste aussi que les États souverains ne reconnaissent à toutes fins pratiques jamais l'agressivité de leur comportement, car ils ont tendance a interpréter généreusement leurs propres motifs. Ce genre de prétention morale est fréquent en politique. Toutefois, abstraction faite de toute intention bonne ou mauvaise, il se dégage une réalité absolue : le pouvoir destructeur des armes nucléaires, qui n'a plus rien à voir avec la protection, ni avec la sécurité objective, ni même avec l'auto-défense—le "parapluie nucléaire" n'est qu'une chimère. Ces armes sont des instruments d'attaque et de destruction, un point c'est tout. Chacune des deux superpuissances ne se voit employer l'arme nucléaire que pour riposter contre une attaque, mais elle conçoit parallèlement que son adversaire pourrait, dans certaines conditions, utiliser son arsenal nucléaire à des fins agressives. De façon générale, la crainte, suscitée par l'arsenal nucléaire de l'opposant, l'emporte sur le sentiment de sécurité que l'arsenal de chacune des superpuissances lui procure.

(2) Ce que la menace nucléaire comporte de vraiment inédit, c'est qu'on peut difficilement la mettre à exécution. Dans le passé, les armes de destruction étaient appelées à servir, du moins à l'occasion. La notion d'une arme dont le rôle serait d'exister *sans jamais* être employée aurait alors paru très bizarre (elle paraît d'ailleurs très bizarre à de nombreux stratèges militaires d'aujourd'hui). Car tout recours à l'arme nucléaire par l'un ou l'autre pays entraîne un risque d'anéantissement national, vu le danger que l'escalade débouche sur le chaos et une violence impossible à contenir.

Ces contraintes rendent problématique le maintien de la paix. Comme l'a fait remarquer Bernard Brodie, stratège militaire des plus lucides, "avant l'ère nucléaire, la dissuasion opérait de façon dynamique; sa pertinence et sa force provenaient aussi bien de ses échecs que de ses réussites".[7] Les armes d'antan étaient conçues à la fois pour dissuader et pour servir, c'est-à-dire qu'elles dissuadaient dans la mesure où l'ennemi avait pu en constater le pouvoir destructeur sur le champ de bataille. Or, ce lien causal n'existe plus. Avec les armes nucléaires, la menace seule doit suffire à dissuader, parce que les employer équivaudrait probablement au suicide. Cette tension entre le statisme et l'action ressort très bien dans une remarque formulée par un observateur français, André Fontaine : "Par rapport aux autres types d'armements, l'arme atomique comporte l'avantage. . . qu'il est si dangereux de l'employer que ceux qui la possèdent ont peur d'y recourir. Les autres armes sont destinées à tuer, celle-ci à intimider."[8] Mais peut-on si facilement dissocier agression et intimidation ? Comment une arme peut-elle vraiment intimider si l'on doute fortement qu'elle puisse être employée ? Bref, est-il concevable que cette redoutable menace puisse être mise à exécution ? La vie nous apprend généralement que les menaces en l'air ne sont que du bluff, mais ceux qui bluffent ne se voient-ils pas mis au défi, tôt ou tard, de passer aux actes ?

(3) Avec l'avènement de l'arme nucléaire, la notion de puissance est devenue extraordinairement ambiguë et elle risque de le demeurer longtemps. Le terme n'a plus la même signification qu'autrefois. Comme l'a fait remarquer Henry Kissinger, "il aurait été inconcevable, avant le début de l'ère nucléaire, de penser qu'un pays puisse posséder des moyens militaires trop grands par rapport à ses objectifs politiques; tout surcroît de puissance était utile sur le plan politique—du moins en théorie. L'arme nucléaire a infirmé ce principe."[9] En effet, cette arme nous confère un pouvoir destructeur quasi illimité, mais ce pouvoir ne nous donne pas vraiment les moyens d'imposer notre volonté. À presque tous les égards, cette puissance extraordinaire est inutile sur le plan politique. Bien entendu, d'aucuns s'efforcent toujours de montrer comment il serait possible de s'en servir suivant des méthodes traditionnelles—la coercition notamment—à l'appui de la politique étrangère, mais les scénarios envisageant la conduite d'une guerre nucléaire (les stratèges nucléaires y consacrent beaucoup de temps) passent encore pour naïfs et complètement farfelus aux yeux de ceux qui s'y connaissent un tant soit peu en politique.

(4) La mise à exécution de la menace nucléaire ne constitue pas une option politique rationnelle, étant donné l'énorme disproportion entre la puissance illimitée des moyens et le caractère limité des fins. C'est pourquoi le formidable potentiel conféré par l'arme nucléaire est devenu insaisissable et abstrait et a pris une valeur de plus en plus symbolique; son action s'exerce

sur la réalité subjective plutôt qu'objective. C'est ainsi que Kissinger a pu affirmer : "Le succès de la politique militaire repose sur des critères essentiellement psychologiques."[10] Les politiques de Washington sont destinées à influencer la pensée des dirigeants soviétiques et à les "intimider", pour reprendre les paroles de Fontaine. La notion même de dissuasion en vient donc à relever presque entièrement du subjectif. L'influente commission Scowcroft a d'ailleurs repris ce raisonnement dans le rapport qu'elle a présenté en 1983 : la dissuasion y est définie comme étant l'ensemble des convictions que possèdent les dirigeants soviétiques (en fonction de leurs propres valeurs et de leurs propres attitudes) à propos de nos capacités et de notre volonté. Par conséquent, il s'agit pour nous de cerner le mieux possible les mesures susceptibles de les dissuader d'envisager l'agression, même en temps de crise; il ne s'agit pas de définir ce qui nous dissuaderait d'attaquer.[11] La *volonté* constitue le facteur clé de cette démarche psychologique : en montrant sa volonté de recourir à l'arme nucléaire, on espère réprimer les intentions présumément hostiles de l'autre superpuissance. Ce sont les perceptions qui comptent. Kissinger a clairement exposé cette optique : à l'ère nucléaire, "les perceptions deviennent plus importantes que la réalité. Mieux, les perceptions deviennent la seule réalité." Tant qu'elle n'est pas exploitée, "la puissance correspond à l'idée qu'on s'en fait".[12]

(5) L'existence de cette puissance inexploitée et probablement inexploitable donne donc lieu à des conceptions très "psychologiques" des rivalités politiques, conceptions par ailleurs floues et infiniment élastiques. Dès lors, la notion de dissuasion admet une multitude d'interprétations; impossible de savoir précisément où s'arrêter (et encore moins de savoir si l'on est allé trop loin), de savoir quelles armes acheter, ou encore de décider à quel moment la dissuasion devient un fait accompli. La notion de dissuasion s'accommode à presque toutes les optiques imaginables. C'est pourquoi nous entendons constamment parler de la nécessité de "renforcer notre force de dissuasion" : puisque nous ne saurons jamais si nous avons réussi à dissuader les dirigeants soviétiques de passer à l'action, mieux vaut jouer la carte de la prudence et accroître nos arsenaux afin de nous assurer que personne ne doute de notre résolution. Si la dissuasion constitue le fondement de notre sécurité, il est difficile d'imaginer, dans le fil de ce raisonnement, comment on pourrait dépasser les bornes à cet égard. Bien entendu, cette façon de voir les choses correspond à notre propre perspective. Aux yeux des Soviétiques, le renforcement de notre potentiel de dissuasion (par le biais d'armes plus nombreuses et plus perfectionnées) représente tout bonnement une menace accrue pour leur sécurité, et ils réagissent tout naturellement en renforçant leur propre potentiel dissuasif, c'est-à-dire en accentuant la menace qu'ils font peser sur l'Occident. Cette dynamique de menace, de contre-menace et de contre-contre-menace se poursuit sans relâche, et rien ne porte à croire qu'elle diminuera d'intensité dans l'avenir rapproché.

(6) Face à ce genre d'analyse plutôt sceptique de la stratégie nucléaire, on réplique souvent qu'il n'y a pas eu de conflit grave entre les grandes puissances depuis 1945; ce temps de paix remarquable, qui dure maintenant depuis presque deux générations, est fréquemment attribué à la présence des armes nucléaires. Car celles-ci ont quand même soumis les rapports entre grandes puissances aux contraintes salutaires de la terreur, non ? On pourrait même dire qu'elles ont empêché l'éclatement d'une autre grande guerre, surtout d'une guerre qui aurait résulté de l'agression soviétique, n'est-ce pas ? Comme le veut la formule conventionnelle *la dissuasion est efficace*, ou encore, *la dissuasion a permis de préserver la paix*.

Il est à peu près indiscutable que l'arme nucléaire a incité les hommes d'État à se conduire avec plus de prudence. Dans un monde qui compte deux énormes arsenaux nucléaires, les États-Unis réfléchiront très sérieusement avant de menacer des intérêts soviétiques vitaux, aussi déplaisants que ces intérêts puissent leur paraître, et l'URSS fera preuve d'une réserve comparable face aux intérêts américains. Tous deux savent qu'il est essentiel d'éviter tout affrontement susceptible de conduire à un conflit armé. Mais ce raisonnement risque de déboucher sur une certaine complaisance. Aussi convient-il de garder à l'esprit les points suivants :

a) La proposition voulant que l'arme nucléaire ait permis "de préserver la paix" n'est pas prouvée; elle est même improuvable. Il ne s'agit que d'un article de foi. Le fait qu'une guerre n'ait pas éclaté peut être dû à une foule de facteurs, dont la possibilité, dans le cas qui nous intéresse, que ni l'un ni l'autre camp n'ait eu particulièrement envie de faire la guerre.

b) On croit généralement que l'arsenal nucléaire américain a dissuadé les Soviétiques d'attaquer l'Occident, mais il faut préciser que cette opinion ne procède pas des intentions attestées de l'URSS, mais plutôt de la méfiance et des présomptions occidentales. En fait, rien ne porte à croire que les Soviétiques se préparaient à envahir l'Europe de l'Ouest dans les

années d'après-guerre; les faits tendent même à prouver le contraire. Si l'on affirme que les armes nucléaires ont effectivement freiné l'expansionnisme soviétique, les preuves formelles à l'appui de cette thèse se font toujours attendre.[13]

c) La peur nous a jusqu'ici empêchés d'utiliser l'arme nucléaire mais elle n'en a limité en rien la prolifération. La dissuasion, quels qu'en soient les bienfaits ou les méfaits (ce débat est surtout spéculatif), n'a en tout cas pas entravé les préparatifs de guerre intenses auxquels nous assistons depuis 1945. La doctrine de la dissuasion a même favorisé et justifié l'accroissement des arsenaux nucléaires. La forte nucléarisation de la politique de sécurité a pour but de "dissuader", et la dissuasion, dit-on, a constamment besoin d'être renforcée.

d) Contrairement à toutes les doctrines antérieures ayant la sécurité pour objet, la dissuasion nucléaire doit réussir absolument, c'est-à-dire en permanence; or, la notion de permanence évoque une période beaucoup plus longue que les 40 ans s'étant écoulés depuis 1945. Aucune politique—ni aucune technologie—ne peut être efficace à 100 p. 100, et pourtant la dissuasion suppose une absence totale d'erreur durant une période illimitée. Or, il y a très peu de constantes dans les rapports entre les États souverains, et c'est beaucoup demander que d'espérer une impasse permanente entre deux superpuissances dont les relations sont si fortement militarisées. En outre, l'Histoire nous apprend que les armes stockées en grand nombre finissent presque toujours par servir. Pour reprendre les propos de Bernard Brodie concernant la dissuasion nucléaire, "nous croyons pouvoir perfectionner le système"—c'est-à-dire perfectionner les armements—"sans jamais devoir le mettre en oeuvre. Avouons qu'il y a là-dedans quelque chose d'assez irréel."[14]

(7) Et quels que soient les doutes quant à certains préceptes de la dissuasion nucléaire, il est indéniable que la science moderne a créé une nouvelle réalité existentielle avec laquelle l'humanité devra toujours compter. Quoi qu'il advienne des arsenaux nucléaires, et même s'ils subissent d'importantes réductions, les connaissances scientifiques qui ont mené à leur création perdureront et pourront toujours servir à construire des ogives. Nous devrons toujours envisager la possibilité que les armes de destruction massive *puissent* un jour servir : ce n'est pas une théorie, c'est un fait. Comme l'a fait remarquer un correspondant militaire du *New York Times* en 1947, "cette arme terrifiante sera toujours avec nous, et notre avenir est assombri à tout jamais par sa présence."[15] Mais comme on ne peut pas effacer les acquis de la science, il faudra trouver le moyen d'en exploiter intelligemment les possibilités, tout en veillant à ce que cette science ne nous asservisse pas. Voilà donc la situation nouvelle et irréversible dans laquelle nous nous trouvons. Sur ce plan fondamental, la dissuasion primera toujours tout simplement parce que l'espèce humaine est désormais capable de s'auto-détruire.

MOTIFS DE RÉFLEXION

On affirme souvent que notre sécurité dépend de la doctrine de la dissuasion, laquelle n'est pas sans créer des problèmes, malgré ses avantages présumés. En effet, envisagée sous ses aspects stratégique et militaire, la dissuasion est avant tout *négative*. Elle met l'accent sur la menace et les sanctions sans vraiment tenir compte des possibilités d'encouragement ou d'incitation. Ce négativisme fait perdre de vue d'autres formules susceptibles d'assurer la sécurité, notamment celles qui prônent la diplomatie, les accords négociés et la collaboration fondée sur des intérêts mutuels. L'obsession de la dissuasion tend à déprécier ou à exclure d'autres options possibles dans les rapports avec Moscou. Qui plus est, du fait qu'elle met l'accent sur les manifestations d'opiniâtreté, la dissuasion peut bien vite se transformer en intransigeance et en bellicisme, attitudes que l'on confond beaucoup trop souvent avec fermeté et assurance. Lorsqu'un camp fait grand étalage d'intransigeance, au nom de la dissuasion, l'autre lui emboîte généralement le pas, et c'est ainsi que la tension entre les deux s'exacerbe. Et puis, la doctrine de la dissuasion accorde une trop grande importance à l'éventualité d'une agression soviétique et exclut d'autres causes potentielles de la guerre, y compris les crises régionales qui pousseraient les superpuissances à intervenir malgré elles, et l'effet destabilisateur de la menace nucléaire en soi.[16]

L'essentiel à retenir, c'est que si la dissuasion constitue à certains égards une réalité inéluctable, elle n'est pas suffisante en soi. Les menaces ne suffisent pas, il faut les assortir de comportements moins négatifs et de modes d'expression politique moins effrayants. McGeorge Bundy, ancien conseiller des présidents Kennedy et Johnson en matière de sécurité nationale, a bien exposé cette optique : "À mon avis, la dissuasion, quelle qu'en soit l'efficacité, doit toujours être envisagée en fonction de deux autres objectifs inter-reliés, à savoir rassurer les pays amis et favoriser la détente avec les adversaires. La dissuasion n'est qu'une composante de la dynamique politique existant entre les nations."[17] Elle n'est qu'une composante pour la simple raison que la peur et la terreur, les deux principaux éléments de la dissua-

sion, ne peuvent servir d'assises à une politique saine et durable destinée à éviter la catastrophe nucléaire. En temps de crise, un adversaire effarouché est avant tout un adversaire très dangereux. Les inconditionnels de la dissuasion oublient de prendre en compte le pouvoir corrosif—et explosif—de la crainte.

La crainte est le principal ingrédient de toute attaque "préemptive", et une telle attaque est beaucoup plus plausible qu'on n'est généralement disposé à l'admettre. Il est à peu près certain que ni l'une ni l'autre superpuissance n'envisage sérieusement de lancer une attaque-éclair. Toutefois, chaque camp est convaincu que l'autre déploie de nouvelles armes de première frappe—des armes dont il craint qu'elles pourraient compromettre la "survivabilité" de son propre potentiel de riposte. Chacun a peur que l'autre recherche la supériorité anti-forces, c'est-à-dire la capacité de détruire l'infrastructure nucléaire (les missiles, les bombardiers, les centres de contrôle, les réseaux de communication, et le reste) de la puissance rivale. Par conséquent, non seulement les deux camps s'efforcent de conjurer cette éventualité en modernisant leur propre arsenal offensif, mais encore ils envisagent tous deux de lancer une attaque "préemptive" si jamais une guerre paraît imminente et inévitable. Même si l'on répète volontiers qu'une guerre nucléaire ne connaîtrait aucun vainqueur, beaucoup de planificateurs militaires, tant à Washington qu'à Moscou, jugent qu'il est préférable de frapper les premiers.[18] Aux États-Unis, la Marine et l'Aviation font pression afin que l'attaque "préemptive" soit adoptée comme mesure possible dans le répertoire des doctrines américaines.[19] Les stratégies militaires axées sur une première frappe sont prises très au sérieux—et l'IDS les fera paraître encore plus plausibles aux yeux des planificateurs soviétiques. Pour reprendre les paroles de Thomas Powers, commentateur averti des stratégies nucléaires, "inexorablement, la crainte de la guerre est supplantée par la crainte d'être pris au dépourvu".[20]

Les facteurs susmentionnés nous rappellent à quel point cette fixation sur la dissuasion, c'est-à-dire la menace, est *déstabilisatrice*. La prétendue stabilité de la dissuasion est constamment remise en question par le dynamisme d'une technologie débridée qui donne naissance à des armes toujours plus meurtrières. En mettant de telles armes au point, chaque camp croît adopter une attitude défensive, en vue d'empêcher une attaque, mais l'adversaire verra plutôt dans ces déploiements la preuve d'intentions agressives. Lorsque, suivant l'exemple de Washington, l'Union soviétique a mis au point ses propres missiles à ogives multiples (MIRV), elle les a installées sur des fusées beaucoup plus puissantes qui ont suscité aux États-Unis la crainte d'une première frappe contre les missiles américains basés au sol (le fameux "créneau de vulnérabilité"). De nos jours, avec les progrès enregistrés dans la précision de tir des missiles, on commence à craindre les frappes "désarmantes" (ou incapacitantes)—c'est-à-dire les attaques lancées contre les centres de commandement et de contrôle (le centre nerveux du système). Étant donné que les stratèges des deux camps envisagent toujours le pire, ils ne manquent jamais de preuves pour justifier leurs inquiétudes et tirer des conclusions alarmantes.

Prenons un exemple : Les États-Unis ont justifié le déploiement des missiles Pershing II en Allemagne fédérale en affirmant publiquement qu'ils répliquaient ainsi à la mise en service des SS-20 soviétiques. Mais il est clair que ces nouveaux missiles américains, ultra-précis, étaient surtout appréciés pour leur capacité d'atteindre les centres de commandement soviétiques. Comme l'a signalé en 1983 une revue spécialisée possédant de bonnes sources au Pentagone, grâce à leur portée, ces missiles peuvent frapper Moscou depuis l'Allemagne; il suffirait d'un nombre relativement faible de Pershing pour anéantir les centres C^2 (commandement et contrôle) et réduire à l'impuissance le gros des missiles ICBM soviétiques de première frappe *et de riposte*. Un dignitaire haut placé dans le gouvernement Reagan a confirmé que les Pershing II pourraient s'avérer très efficaces pour détruire les installations C^2 soviétiques.[21] Face à ces déploiements, Moscou a installé de nouveaux missiles en Allemagne de l'Est et en Tchécoslovaquie, exerçant ainsi de nouvelles pressions sur les forces de l'OTAN. Bien entendu, tous ces déploiements de nouveaux missiles étaient destinés à "renforcer la dissuasion".

En théorie, les menaces dissuasives doivent dissuader les "agresseurs éventuels". Pourtant, il y a tout lieu de croire que la plus grave menace de guerre proviendrait non pas d'une agression délibérée, mais plutôt d'une crise internationale ayant échappé à toute maîtrise. Le principal danger est une guerre accidentelle qui résulterait d'un mauvais calcul, ou de démarches diplomatiques bâclées, ou de la panique et de la confusion, ou encore d'une action irréfléchie accomplie hâtivement sous l'effet de la pression. Les crises sont généralement issues d'un accroissement des tensions politiques; or, les tensions et la méfiance rendent une crise encore plus difficile à résoudre. C'est ce qu'a fait remarquer un historien militaire distingué, B.H. Liddell Hart : "Lorsque les relations sont tendues, tout acte inconsidéré d'un camp risque bien vite de provoquer une réaction précipitée de l'autre; du coup, ni l'un ni l'autre ne veulent reculer de crainte de perdre la face. C'est souvent ainsi que commencent les guerres, plutôt que par suite d'une agression délibé-

rée."[22] Bien plus que l'agression en soi, ce sont la crainte d'une agression et les mesures maladroites visant à prévenir cette agression hypothétique qui causent les guerres.

Les risques d'une guerre accidentelle à l'ère nucléaire sont réels. La technologie moderne a radicalement comprimé le temps dont les hommes politiques disposent pour prendre des décisions en cas de crise—les intervalles nécessaires pour mûrir une décision prudente ont été supprimés, à toutes fins utiles. Comme l'a fait observer un auteur, "il est possible que les décisions exigeant justement une longue réflexion parce qu'elles peuvent être lourdes de conséquences doivent être prises dans des délais très serrés."[23] Du fait de ces contraintes, il est plus probable que les forces nucléaires seront mises tôt en état d'alerte, car les chefs militaires soviétiques et américains tiennent à disposer des délais maximums pour se préparer. Une telle escalade à rebours des niveaux d'alerte serait très difficile à maîtriser, surtout avec les armes nucléaires déployées en première ligne, prêtes à servir (comme c'est le cas en Europe).[24]

Tous ces dangers méritent une attention immédiate, car une crise du genre décrit ci-dessus est probablement inévitable. John M. Lee, amiral américain retraité, a lancé un avertissement incisif : "Tôt ou tard, à l'occasion d'une crise, un conflit éclatera à cause d'un malentendu, d'un mauvais calcul, d'un geste irresponsable ou de l'attachement aveugle de certains à un quelconque principe ou objectif. Ce jour-là, il ne faudrait pas que nous soyons obligés de compter sur des forces nucléarisées, ayant apprises à employer l'arme nucléaire dès que les forces classiques sont en difficulté et prêtes à appuyer sur le bouton dès la première alerte, car alors elles nous entraîneraient au-delà du point de non-retour."[25] Cet asservissement à l'arme nucléaire que les stratèges qualifient de "dissuasion élargie"—asservissement contre lequel George Kennan nous avait mis en garde en 1950—n'admet pas de solution intermédiaire lorsqu'intervient une crise : c'est tout ou rien. Notre politique, comme l'affirme l'amiral Lee, compte sur l'arme nucléaire et sur la menace d'un suicide mutuel pour empêcher tout conflit d'importance entre l'Est et l'Ouest, et ce à tout jamais. Et si cette menace ne produit pas les résultats escomptés, cette politique ne peut qu'entraîner une catastrophe inimaginable.[26] Il est difficile de croire que l'humanité ne peut rien trouver de mieux.

CONCLUSION

Revenons maintenant à notre point de départ, c'est-à-dire aux réflexions de George Kennan. Les armes de destruction massive, soutenait Kennan, nous ramènent en arrière, au-delà des frontières de la civilisation occidentale, à une conception de la guerre jadis familière aux hordes asiatiques. Elles s'accordent très mal avec tout plan politique visant à façonner plutôt qu'à détruire le mode de vie de l'adversaire et elles vont à l'encontre du principe voulant que les hommes soient en fin de compte responsables les uns des autres, même lorsqu'ils font des erreurs.[27] À la différence de la plupart des théoriciens nucléaires, Kennan adoptait une perspective humaniste. Et plus encore, il se plaçait dans la lignée des réalistes qui ont su comprendre les mécanismes du pouvoir et les objectifs humains qu'ils favorisent. La révolution nucléaire a complètement transformé les assises de la politique mondiale, mais elle n'a pas encore débouché sur une évolution de la pensée politique et de la diplomatie internationale.

Stanley Hoffman, un des analystes les plus avertis de la situation internationale actuelle (dans la tradition de Kennan et de Hans Morgenthau), a proposé un remède : "Les penseurs et les hommes d'État, a-t-il dit, doivent s'efforcer de *redéfinir le réalisme*, d'élaborer un ensemble de doctrines qui tiennent compte des sombres réalités de notre globe divisé mais qui, grâce à la coopération et à l'action concertée dans divers domaines, tendent à changer suffisamment les règles du jeu pour que les révolutions et les explosions nucléaires ne risquent plus d'entraîner notre destruction à tous. Un réalisme qui reconnaît les impératifs de la "lutte pour le pouvoir" n'est pas assez. Ce qu'il nous faut maintenant, c'est un réalisme admettant à la fois la lutte *et* l'ordre mondial."[28]

Il est désormais essentiel de rechercher un ordre mondial juste et raisonnable. L'arme nucléaire est un des facteurs qui consacrent le nouvel état d'interdépendance entre les nations, car la vulnérabilité universelle est désormais une réalité irréversible. La souveraineté nationale absolue est une notion quelque peu dépassée, car aucun pays n'est en mesure d'assurer seul sa propre sécurité. Aucune solution strictement militaire ne peut résoudre les problèmes engendrés par le pouvoir destructeur des armes nucléaires. Pour survivre, nous devrons faire preuve d'une plus grande sagesse politique; nous devrons délaisser les menaces au profit de la réconciliation et reconnaître que l'internationalisme est la seule voie susceptible de conduire à un avenir durable dans un monde semi-anarchique formé par une multitude d'États-nations vivant dans la crainte. Bien entendu, les rivalités existeront toujours. Mais dans un monde transformé en poudrière, la concurrence doit absolument s'assortir d'une certaine collaboration et tenir compte davantage des intérêts communs. Une planète dominée par les règles du darwinisme social—ce qui est actuellement le cas—est vouée à un avenir plutôt sombre, si avenir il y a.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Ces propos d'Oppenheimer et de Viner ont été reproduits dans les *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 90, nº 1 (janvier 1946), pp. 7 et 57.
2. *Foreign Relations of the United States, 1950, Volume I* (Washington: U.S. Government, 1977), p. 29.
3. *Ibid.*, p. 30.
4. *Foreign Relations of the United States, 1952-1954, Volume V, Part 1* (Washington: U.S. Government, 1983), p. 512.
5. Thomas B. Cochran, William M. Arkin, et Milton M. Hoenig, *Nuclear Weapons Databook, Volume I: U.S. Nuclear Forces and Capabilities* (Cambridge, MA: Ballinger, 1984), p. 15.
6. McGeorge Bundy *et coll.*, "Back from the Brink", *Atlantic*, août 1986, p. 36.
7. Bernard Brodie, "The Anatomy of Deterrence", *World Politics*, Vol. XI, nº 2 (janvier 1959), p. 175.
8. André Fontaine, "What Weapons against War?", *Manchester Guardian Weekly*, 3 juillet 1983, p. 12.
9. Henry Kissinger, *White House Years* (Boston and Toronto: Little, Brown, 1979), p. 66.
10. Henry Kissinger, *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy* (New York: Harper and Row, 1961), p. 12.
11. "Report of the President's Commission on Strategic Forces (Excerpts), 11 April 1983", *Survival*, juillet/août 1983, p. 177.
12. Kissinger, *Necessity for Choice*, p. 13; et son volume révisé intitulé *Problems of National Strategy* (New York: Praeger, 1965), p. 4.
13. Cette question est traitée plus en profondeur dans mon ouvrage *Nuclear Fallacies: How We Have Been Misguided Since Hiroshima* (Kingston et Montréal: McGill-Queen's University Press, 1985), pp. 71-75.
14. Brodie, "Anatomy of Deterrence", p. 175.
15. Hanson W. Baldwin, *The Price of Power* (New York: Harper, 1947), p. 328.
16. Ces questions sont étudiées de plus près dans un excellent article d'un ancien officier de la Royal Navy, Michael McGwire, intitulé "Deterrence: the problem—not the solution", *International Affairs* (Londres), vol. 62, nº 1 (hiver 1985-1986), pp. 55-70.
17. McGeorge Bundy, "Existential Deterrence and Its Consequences", article publié sous la direction de Douglas MacLean dans *The Security Gamble: Deterrence Dilemmas in the Nuclear Age* (Totowa, New Jersey: Rowman and Allanheld, 1984), pp. 7-8.
18. Les stratégies des deux superpuissances concernant la première frappe préemptive sont traitées dans Daniel Ford, *The Button: The Pentagon's Strategic Command and Control System* (New York: Simon and Shuster, 1985), surtout aux pages 105 à 108 et 233 à 242; et l'article de Stephen M. Meyer, "Soviet Perspectives on the Paths to Nuclear War", dans l'ouvrage publié sous la direction de Graham T. Allison, d'Albert Carnesale et de Joseph S. Nye fils, et intitulé *Hawks, Doves, and Owls: An Agenda for Avoiding Nuclear War* (New York: Norton, 1985)—voir surtout les pages 178 à 182 et 200.
19. Lire en particulier "Nuclear War at Sea", par Desmond Ball, dans *International Security*, vol. 10, nº 3 (hiver 1985-1986), p. 23.
20. Thomas Powers, "Spontaneous Combustion", *The Sciences*, septembre/octobre 1985, p. 52.
21. *Defense Electronics*, août 1983, p. 19 (soulignement de l'auteur).
22. B.H. Liddell Hart, *Defence of the West* (Londres: Cassell, 1950), p. 86. Liddell Hart a écrit dans un ouvrage ultérieur : "En étudiant l'histoire de la guerre, j'ai appris que presque toutes les guerres auraient pu être évitées et que l'ouverture des hostilités a souvent été le fait d'hommes d'États pacifiques qui ont perdu leur sang-froid ou leur patience et qui ont placé leur adversaire dans une position où il ne pouvait pas reculer sans perdre la face." [B.H. Liddell Hart, *Deterrent or Defence: A Fresh Look at the West's Military Position* (Londres: Stevens, 1960), p. 254.]
23. Ole R. Holsti, *Crisis, Escalation, War* (Montréal et Londres: McGill-Queen's University Press, 1972), p. 119.
24. Le grand spécialiste de ces questions importantes est Paul Bracken, *The Command and Control of Nuclear Forces* (New Haven, CT: Yale University Press, 1983).
25. Vice-amiral John M. Lee, dans une lettre adressée au rédacteur en chef du *New York Review of Books*, 5 décembre 1985, p. 69.
26. *Ibid.* D'autres militaires ont également critiqué cette politique nucléarisée : lire par exemple l'ouvrage du Field Marshal Lord Carver, *A Policy for Peace* (Londres: Faber and Faber, 1982), surtout le chapitre 4, et l'article de l'amiral Noel Gayler intitulé "A Commander-in-Chief's Perspective on Nuclear Weapons" et publié sous la direction de Gwyn Prins, dans *The Choice: Nuclear Weapons Versus Security* (Londres: Chatto & Windus, 1984), pp. 15-28.
27. *Foreign Relations of the United States, 1950, Volume I* (1977), p. 39.
28. Stanley Hoffmann, "Realism and Its Discontents", *Atlantic*, novembre 1985, p. 136 (les premiers soulignements sont de l'auteur).

M. Robert Malcolmson est professeur d'histoire à l'Université Queen's, à Kingston.

Les opinions exprimées dans l'exposé sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires, prière d'écrire à l'Institut, au 307, rue Gilmour, Ottawa (Ontario) K2P 0P7.

Also available in English.